



Fall-Nr.:	23-5194
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	29.01.2025
Entscheiddatum:	08.01.2025

BUDE 2025 Nr. 005

Strassenrecht, Art. 8 StrG. Die aufklassierte Quartierstrasse dient strassenmässig sechs Grundstücken mit insgesamt zwölf Wohneinheiten, wobei die klassierte Strassenfläche nur an die ersten vier Grundstücke anstösst. Die verkehrsmässige Erschliessung der übrigen Grundstücke erfolgt über Drittgrundstücke, ohne dass die entsprechende Feinerschliessungsanlage klassiert wäre. Damit wird mit der Quartierstrasse für diese Grundstücke keine hinreichende strassenmässige Erschliessung erreicht. Dies führt einerseits dazu, dass die rechtlich sichergestellte Erschliessung somit bedeutend weniger Wohneinheiten dient. Selbst wenn dies allenfalls noch im Ermessen der Gemeinde liegen würde, ergibt sich dadurch andererseits, dass der Teilstrassenplan hinsichtlich des Perimeters unzweckmässig ist. Der Perimeter eines Teilstrassenplans hat – zumindest in Fällen wie dem Vorliegenden, der bloss eine Stichstrasse mit kleinem Einzugsgebiet umfasst – so abgegrenzt zu sein, dass anschliessend der gesamte Strassenzug richtig klassiert ist, was durch den angefochtenen Teilstrassenplan nicht erreicht wird, weshalb dieser unzweckmässig und deshalb aufzuheben ist. Gutheissung des Rekurses.

BUDE 2025 Nr. 5 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-5194

Entscheid Nr. 5/2025 vom 8. Januar 2025

Rekurrentin

A.____,
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt,
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Beschluss vom 21. Juni 2023)

Betreff

Teilstrassenplan (B.____-strasse Nr. 0005; Umklassierung in
Gemeindestrasse 2. Klasse)



Sachverhalt

A.

a) A.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 0001, Grundbuch Z.____, das gemäss geltendem Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.____ vom 8. September 1997 in der Landwirtschaftszone liegt. Es befindet sich an der B.____-strasse (Strassen Nr. 0002), eine Gemeindestrasse 2. Klasse, die das Quartier B.____- mit rund 50 Haushalte und 100 Personen erschliesst. Gegenüber dem Grundstück Nr. 0001 zweigt zwischen den gegenüberliegenden Grundstücken Nrn. 0003 und 0004 ein Ast der B.____-strasse mit der Nr. 0005 in eine Sackgasse ab. Diese Stichstrasse ist als Gemeindestrasse 3. Klasse ausgeschieden (im anschliessenden Planausschnitt aus dem aktuellen Geoportal ist dieser Abschnitt wie die übergeordnete B.____-strasse violett als Gemeindestrasse 2. Klasse aufgeführt, was aber nicht dem rechtsgültigen Stand entspricht, wie auch die B.____-strasse Nr. 0002 im Plan verbreitert [violett gestrichelt] dargestellt ist – diese Verbreiterung wurde mit BUDE Nr. 83/2024 vom 3. Oktober 2024 aber rechtskräftig aufgehoben).

b) Die Stichstrasse Nr. 0005 erschliesst das Grundstück Nr. 0006 mit sechs Wohneinheiten in der Wohnzone W3, wobei deren (unklassierte) Tiefgaragenzufahrt über das Nachbargrundstück Nr. 0004 führt. Weiter sind über diese Stichstrasse die fünf Grundstücke Nrn. 0007 (eine Wohneinheit), 0009 (eine Wohneinheit), 0008 (eine Wohneinheit), 0010 (zwei Wohneinheiten) und 0012 (eine Wohneinheit) erschlossen, die in der Wohnzone W2 liegen. Im nördlichen Teil liegt die Quartierstrasse auf dem Grundstück Nr. 0004, ab der Höhe des Grundstücks Nr. 0006 ist sie Teil des südlichen Landwirtschaftsgrundstücks Nr. 0011.

B.

a) Am 31. März 2021 reichte der Gemeinderat Z.____ dem kantonalen Tiefbauamt (TBA) die Gesamtrevision des Gemeindestrassenplans zur Vorprüfung ein. Die Antwort des TBA datiert vom 26. April 2021.

b) Das Mitwirkungsverfahren für die Gesamtrevision fand vom 7. Juni bis 6. Juli 2021 statt. Im Rahmen dieses Verfahrens wurde unter anderem angeregt, den südlichsten Teil der B.____-strasse Nr. 0011 auf dem Grundstück Nr. 0011 aus dem Strassenplan zu entlassen; dieser Teil wird aktuell von den Eigentümerinnen und Eigentümern des Grundstücks Nr. 0010 als Garten und Parkplatz genutzt. Die Planungsbehörde nahm diese Anregung in der Gesamtrevision auf, und der Strassenplan wurde entsprechend zusammen mit dem Fuss-, Wander- und Radwegplan am 1. September 2021 beschlossen.

c) Die öffentliche Auflage der revidierten Strassenplans erfolgte vom 27. September bis 26. Oktober 2021. In der Folge gingen drei Einsprachen ein, eine betraf wiederum die B.____-strasse Nr. 0005, mit



der verlangt wurde, dass der Teil, der nicht enklasiert wurde, in eine Gemeindestrasse 2. Klasse aufklasiert werde. Am 7. Dezember 2021 beschloss der Gemeinderat, dem TBA die Genehmigung des Gemeindestrassenplans samt Fuss-, Wander- und Radwegplan zu beantragen, wobei er die Strassen Nrn. 337 und 355 von der Genehmigung ausklammerte. Bezüglich der B.____-strasse Nr. 0005 wies er darauf hin, dass dafür ein Teilstrassenplan in einem separaten Verfahren folgen werde. Der entsprechende Antrag ans TBA datiert vom 11. Januar 2022. Das TBA wies den Gemeinderat am 17. Januar 2023 auf verschiedene Mängel hin, die zum Teil zwingend zu beheben seien. Die Genehmigung des Strassenplans durch das TBA datiert vom 20. Februar 2023. Dabei wird auf ein Schreiben des Gemeinderates an das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Vermessungsaufsicht, vom 20. Dezember 2022 Bezug genommen, womit sich der Gemeinderat verpflichtet, diverse bestehende Mängel innert nützlicher Frist mittels Teilstrassenplänen zu beheben und die erforderlichen Verfahren ohne Verzug fortzusetzen. Der Teilstrassenplan B.____-strasse gehörte allerdings nicht dazu.

C.

a) Bereits am 1. Dezember 2021 schrieb der Gemeinderat die Anstösserinnen und Anstösser bezüglich der Aufklasiierung der B.____-strasse Nr. 0005 an, soweit diese im südlichen Teil nicht bereits aus dem Strassenplan entlassen war.

b) Mit Beschluss vom 18. Januar 2022 überführte der Gemeinderat die B.____-strasse Nr. 0005 von der bestehenden 3. Klassestrasse in eine Gemeindestrasse 2. Klasse und zeigte den Teilstrassenplan den Anstösserinnen und Anstössern mit Schreiben vom 24. Januar 2022 an.

c) Während der Auflagefrist vom 31. Januar bis 1. März 2022 erhob A.____, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau, am 27. Februar 2022 Einsprache. Im Wesentlichen lässt sie geltend machen, dass der Teilstrassenplan nicht korrekt veröffentlicht worden sei, weil die ebenfalls im Plan aufgeführte Entwidmung in der Auflage nicht erwähnt worden sei. Sodann seien die Voraussetzungen für eine Höherklassierung nicht erfüllt.

d) Mit Beschluss vom 25. April 2023 wies der Gemeinderat die Einsprache von A.____ ab soweit er darauf eintrat. Zur Begründung brachte er an, dass Erschliessungsstrassen mit mindestens zehn Wohneinheiten als Gemeindestrassen 2. Klasse zu klassieren seien, was vorliegend mit zwölf Wohneinheiten der Fall sei. Die ebenfalls angefochtene Entwidmung bzw. Aufhebung des Strassenteils auf dem Grundstück Nr. 0011 sei nicht Bestandteil des vorliegend angefochtenen Teilstrassenplans, sondern bereits im Rahmen der Gesamtrevision des Strassenplans erfolgt.

e) Mit Schreiben vom 3. Mai 2023 ersuchte der Gemeinderat das TBA, den Teilstrassenplan zu genehmigen. Die Genehmigung datiert



vom 15. Juni 2023, wobei das Tiefbauamt auf den Hinweis der Kantonspolizei verwies, dass am Ende der Strasse ein gewidmeter Wendeplatz zu schaffen sei.

f) Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 eröffnete der Gemeinderat der Einsprecherin den Einspracheentscheid vom 20. Januar 2022 (richtig 25. April 2023) und den Genehmigungsbeschluss des Tiefbauamtes vom 15. Juni 2023, wobei sie irrtümlich statt des Einspracheentscheids den Beschluss vom 18. Januar 2022 beilegte.

D.

Gegen den Gesamtentscheid erhebt A.____ durch ihren Rechtsvertreter am 6. Juli 2023 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 9. Juli 2023 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid des Gemeinderates Z.____ vom 18. Januar 2022 (Beschluss Nr. 17) i.S. «Teilstrassenplan B.____-strasse Nr. 0005, Umklassierung in Gemeindestrasse 3. Klasse [richtig 2. Klasse]», sei aufzuheben, mitsamt allen weiteren Entscheiden, die er in dieser Sache getroffen hat.
2. Die Genehmigungsverfügung des Tiefbauamtes des Kantons St.Gallen vom 15. Juni 2023 mit dem Betreff «Z.____: B.____-strasse Nr. 0005 Umklassierung/Entwidmung, Gemeindestrasse zweiter Klasse (bisher Gemeindestrasse dritter Klasse)» sei aufzuheben;
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass gesetzliche Verfahrensvorschriften nicht eingehalten worden seien. Namentlich sei der Teilstrassenplan nicht rechtskonform publiziert worden, weil daraus nicht hervorgegangen sei, dass ein Teil der Sackgasse entwidmet werden soll. Sodann wohne der Gemeindepräsident E.____ an dieser Strasse und hätte somit in den Ausstand treten müssen. Weiter gehe aus den Schreiben, die ihr am 21. Juni 2023 eröffnet worden seien, nicht hervor, weshalb ihre Einsprache abgewiesen worden sei. Materiell wird eingewendet, dass bei einer Aufklassierung auch ein entsprechender Wendeplatz klassiert werden müsse.

E.

a) Mit Schreiben vom 12. Juli 2023 lässt die Vorinstanz der Rekursinstanz das Schreiben vom gleichen Tag an den Rechtsvertreter samt Einspracheentscheid vom 25. April 2023 zukommen, woraus ergeht, dass der Einspracheentscheid irrtümlich nicht an die Einsprecherin verschickt worden sei.

b) Mit Schreiben vom 17. Juli 2023 lässt die Rekurrentin zusätzlich die Aufhebung des nachträglich zugestellten Einspracheentscheids



beantragen. Dabei rügt sie insbesondere, dass sich der Einspracheentscheid nicht zur Teilaufhebung der öffentlich klassierten Strassenfläche äussere, die von Privaten als Garten/privater Abstellplatz genutzt werde.

F.

a) Mit Vernehmlassung vom 28. August 2023 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zum Einwand der Befangenheit des Gemeindepräsidenten weist sie darauf hin, dass dieser lediglich Mieter, nicht aber Eigentümer der Liegenschaft B.___-strasse 16 (Grundstück Nr. 0008) sei. Allein die Benützung einer Strasse begründe noch keinen Ausstandsgrund. Weiter macht sie geltend, dass die Entwidmung bereits mit der Gesamtrevision des Strassenplans erfolgt und somit nicht Gegenstand des angefochtenen Teilstrassenplans sei.

b) Mit Amtsbericht vom 13. September 2023 führt das kantonale Strasseninspektorat aus, dass es sich beim vorliegend betroffenen Teil der B.___-strasse (Stichstrasse) um einen typischen Zufahrtsweg gemäss der VSS-Norm 40 045 «Projektierung, Grundlagen – Strassentyp: Erschliessungsstrasse» bis zu 30/150/300 Wohneinheiten handle, wobei die Breite sogar erhöht sei. Zudem sei das betroffene Strassenstück gerade und gut einsehbar. Gemäss dieser Norm sei kein Wendeplatz nötig, da auf den Grundstücken gewendet werden könne, die angefahren würden. Der Rechtsdienst des Amtes für Umwelt ergänzt den Amtsbericht am 22. September 2023 dahingehend, dass nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes eine Strasse innerhalb des Wohngebiets der 2. Klasse zuzuteilen sei, wenn mehr als zehn ständig bewohnte Wohneinheiten über die betroffene Strasse erschlossen würden oder die Strasse ein gleichbedeutendes Verkehrsaufkommen aufweise.

c) Die Rekurrentin wendet mit Schreiben vom 24. November 2023 ein, dass bei einer Gemeindestrasse 2. Klasse sehr wohl ein Wendeplatz erforderlich wäre. Zumindest wäre aber ein Verkehrssignal «Sackgasse» mit dem Zusatz «keine Wendemöglichkeit auf öffentlichem Grund» nötig. Die entsprechende Verkehrsanordnung wäre gleichzeitig zu verfügen gewesen. Bei einer Aufklassierung hätten sodann sämtliche Sichtzonen überprüft werden müssen, was vorliegend ebenfalls nicht erfolgt sei. Alsdann setze die Vorinstanz für die Aufklassierung offensichtlich voraus, dass die Grunderschliessung (B.___-strasse Nr. 304) verbreitert werde, wogegen sie sich aber ebenfalls wehre.

d) Die Kantonspolizei St.Gallen verneint mit Amtsbericht vom 6. Dezember 2023 die Frage, ob vorliegend das Signal «Sackgasse» nötig sei. Dieses Hinweissignal könne an Verzweigungen angebracht werden, wo sich wiederholt Fehl- oder Suchfahrten durch Fahrzeuge ereigneten und zu Problemen oder gefährlichen Rückwärtsmanövern führten. Es werde in der Regel auf Anregung von Anwohnerinnen und Anwohnern und mit Einverständnis der Strasseneigentümerinnen und -eigentümer angebracht. Die vorliegende Strasse erschliesse jedoch



ein Wohnquartier abseits vom Durchgangsverkehr, weshalb das Signal «Sackgasse» aktuell unnötig sei.

e) Mit Schreiben vom 21. Dezember 2023 erkundigt sich der Rekursachbearbeiter bei der Vorinstanz, wie sich die geltend gemachten zwölf Wohneinheiten zusammensetzen. Sodann weist er auf den Widerspruch hin, dass der umstrittene Teilstrassenplan sowohl eine Umklassierung als auch eine Entwidmung enthalte, während gemäss Gesamtstrassenplan vom 20. Februar 2023 die Entwidmung bereits vollzogen sei. Er fordert deshalb Unterlagen an, die aufzeigen, dass die Entwidmung im Rahmen des Gesamtstrassenplans aufgelegt sei.

f) Die Vorinstanz erklärt mit Schreiben vom 19. Januar 2024, dass das Genehmigungsexemplar des Strassenplans gleichzeitig das Auflageexemplar gewesen sei, womit feststehe, dass die Entwidmung im Rahmen der Gesamterneuerung des Strassenplans aufgelegt sei. Sodann listet sie die betroffenen Liegenschaften mit den entsprechenden Wohneinheiten auf, die über die Stichstrasse erschlossen werden. Dabei zeigt sich, dass die Tiefgaragenzufahrt zum Grundstück Nr. 0006 zwar direkt von der B.____-strasse Nr. 0002 über das Nachbargrundstück Nr. 0004 führt, dass ersteres aber auch über bewilligte Aussenparkplätze verfügt, die über die aufzuklassierende Stichstrasse erschlossen werden.

g) Die Rekurrentin führt am 15. Februar 2024 unter anderem aus, dass das Vorgehen der Vorinstanz mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit unvereinbar sei, wenn eine Gemeindestrasse im Rahmen einer Gesamtrevision im Jahr 2021 als Drittklassstrasse bestätigt werde, um ein Jahr später diese Klassierung bereits wieder zu ändern.

G.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.



Die Rekurrentin rügt, dass der damalige Gemeindepräsident E.____ bei der Beschlussfassung befangen gewesen sei und deshalb in den Ausstand hätte treten müssen.

2.1 Nach Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) und Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; abgekürzt EMRK) hat jede Person Anspruch darauf, dass ihre Sache von einem unparteiischen, unvoreingenommenen und unbefangenen Richter ohne Einwirken sachfremder Umstände entschieden wird. Die Garantie des verfassungsmässigen Richters wird verletzt, wenn bei objektiver Betrachtung Gegebenheiten vorliegen, die den Anschein der Befangenheit oder die Gefahr der Voreingenommenheit begründen. Voreingenommenheit und Befangenheit werden nach der Rechtsprechung angenommen, wenn Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit des Richters zu erwecken. Solche Umstände können in einem bestimmten Verhalten des betreffenden Richters oder in gewissen äusseren Gegebenheiten funktioneller und organisatorischer Natur begründet sein. Bei der Beurteilung solcher Gegebenheiten ist nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abzustellen. Das Misstrauen in die Unvoreingenommenheit muss vielmehr in objektiver Weise begründet erscheinen. Es genügt, wenn Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung den Anschein der Befangenheit und Voreingenommenheit erwecken. Für die Ablehnung wird nicht verlangt, dass die Richterin bzw. der Richter tatsächlich befangen ist (Urteil des Bundesgerichtes 1B_418/2014 vom 15. Mai 2015 Erw. 4.1 f.).

2.2 Für nichtgerichtliche Behörden enthält Art 29 Abs. 1 BV eine ähnliche Garantie. Bei den Anforderungen an die Unparteilichkeit von Verwaltungs- und Exekutivbehörden muss allerdings berücksichtigt werden, dass ihr Amt mit einer sachbedingten Kumulation verschiedener, insbesondere auch politischer Aufgaben einhergeht. Die verfassungsrechtliche Garantie wird in Art. 7 VRP konkretisiert, wo die einzelnen Ausstandsgründe aufgezählt werden. Im verwaltungsinternen Verfahren bejahte das Bundesgericht bis anhin eine Ausstandspflicht in der Regel nur dann, wenn das betreffende Behördenmitglied oder der öffentlich Angestellte ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat. Bezüglich Vorbefassung hat das Bundesgericht seine Praxis zwischenzeitlich jedoch auch bei nichtgerichtlichen Behördenmitgliedern verschärft und entschieden, dass die Zulässigkeit der Vorbefassung der Gemeinderatsmitglieder sinngemäss nach denselben Kriterien zu beurteilen sei, wie sie das Bundesgericht für die Gerichtsverfahren entwickelt habe. So haben Behördenmitglieder, die insbesondere an einer Projektauswahl beteiligt waren, im nachfolgenden Sondernutzungsplan- und Baubewilligungsverfahren neu ebenfalls in den Ausstand zu treten (BGE 140 I 326 Erw.6.2; VerwGE B 2013/166 vom 4. Dezember 2014 Erw. 2.4). Behördenmitglieder, öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige haben im Fall eines Ausstandsgrunds von sich aus in den Ausstand zu treten (Art. 7 Abs. 1 VRP). Ein Ausstandsgrund liegt nach den kantonalen



Bestimmungen vor, wenn der Betroffene persönlich berührt ist (Art. 7 Abs. 1 Bst. a VRP), wenn dieser Vertreter, Beauftragter, Angestellter oder Organ einer an der Angelegenheit beteiligten Person ist oder in der Sache Auftrag erteilt hat (Art. 7 Abs. 1 Bst. b VRP) oder aus anderen Gründen (Art. 7 Abs. 1 Bst. c VRP) befangen erscheint.

2.3 Hat eine Partei Kenntnis davon, dass eine befangene Person an einem sie betreffenden Entscheid mitwirkt, hat sie diesen Umstand so bald als möglich bzw. unverzüglich anzuzeigen, d.h. sobald bekannt oder absehbar ist, dass eine möglicherweise befangene Person bei einer Angelegenheit mitwirkt. War es dem Betroffenen möglich, die Befangenheit eines Entscheidungsträgers oder Mitwirkenden vor Abschluss des Verfahrens geltend zu machen, lässt die Rechtsprechung diese Rüge mit dem Rechtsmittel gegen den Entscheid selber nicht mehr zu (VerwGE B 2023/180 vom 15. Februar 2024 Erw. 3.4). In diesen Fällen gilt die Anrufung der Ausstandsgründe als verwirkt (Urteil des Bundesgerichtes 1C_37/2018 vom 6. Juli 2018 Erw. 4). Die Obliegenheit, Ausstandsgründe unverzüglich geltend zu machen, gilt auch mit Bezug auf Verwaltungsbehörden (Urteil des Bundesgerichtes 1C_527/2020 vom 22. Februar 2021; BGE 132 II 485 Erw. 4.3). Wer eine solche Amtsperson nicht unverzüglich ablehnt, wenn er vom Ablehnungsgrund Kenntnis erhält, sondern sich stillschweigend auf den Prozess einlässt, verwirkt somit den Anspruch auf spätere Anrufung der verletzten Verfassungsbestimmungen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_527/2020 vom 22. Februar 2021; BGE 143 V 66 Erw. 4.3).

2.4 Vorliegend macht die Rekurrentin erst im Rekursverfahren geltend, dass der damalige Gemeindepräsident an der B.____-strasse wohne und somit ein persönliches Interesse am zu beurteilenden Teilstrassenplan habe. Der Ausstandsgrund wird von der Rekurrentin somit erstmals mit Eingabe vom 9. Juli 2023 geltend gemacht. Dabei hat der damalige Gemeindepräsident aber bereits beim Beschluss des angefochtenen Teilstrassenplans vom 18. Januar 2022 mitgewirkt. Entsprechend ist dieser von ihm mitunterzeichnet, wie er auch die Eingangsbestätigung der Einsprache vom 1. März 2022 mitunterscriben hat. Somit musste der Rekurrentin bereits im Rahmen des vorinstanzlichen Verfahrens bewusst sein, dass der damalige Gemeindepräsident in diesem Geschäft sowohl beim (erfolgten) Erlass als auch bei der (folgenden) Einsprachebehandlung nicht von sich aus in den Ausstand tritt. Entsprechend hätte die Rekurrentin allfällige Ausstandsgründe bereits im Einspracheverfahren geltend machen müssen. Die Anrufung von Ausstandsgründen gegen den damaligen Gemeindepräsidenten erst im Rekursverfahren vor dem Bau- und Umweltdepartement verstösst somit gegen Treu und Glauben. Der Anspruch ist deshalb verwirkt und auf die Rüge somit nicht weiter einzugehen.

3.

Die Rekurrentin verlangt die Abnahme weiterer Beweismittel wie den Beizug der Bauakten für verschiedene Liegenschaften und der B.____-strasse sowie die Durchführung eines Augenscheins.



3.1 Gemäss Art. 19 VRP untersteht im erstinstanzlichen wie auch im nichtstreitigen Verfahren das Recht grundsätzlich keiner Beschränkung, neue Begehren zu stellen und neue Tatsachen, Beweismittel und Vorschriften geltend zu machen. Die Verfahrensbeteiligten können vielmehr bis zum Abschluss des Verfahrens neue Begehren stellen und sich auf neue Tatsachen und Beweismittel sowie Vorschriften berufen. Allerdings hat die Behörde ein weites Ermessen, ob über eine Tatsache Beweis erhoben werden soll, ab wann sie als bewiesen gilt oder ob zusätzliche Beweismittel notwendig sind. Eine sogenannte antizipierte Beweiswürdigung ist zulässig und aus Gründen der Verfahrensökonomie sogar erforderlich (B. MÄRKLI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 12-13 N 20).

3.2 Abgesehen davon, dass die Örtlichkeiten aus dem vorerwähnten Rekursverfahren (BUDE Nr. 83/2024 vom 3. Oktober 2024) bekannt sind, wo die Rekursinstanz bereits am 3. März 2023 in Anwesenheit der Rekurrentin bzw. ihres Rechtsvertreters einen Augenschein durchgeführt hat, lassen sich die rechtsrelevanten Tatsachen aus den Akten entnehmen. Das Gleiche gilt für den beantragten Beizug verschiedener Bauakten. Die Rekurrentin begründet denn auch nicht, was mit diesen Unterlagen bewiesen werden soll, was nicht ohnehin bereits aus den vorliegenden Akten oder dem öffentlich zugänglichen Geoportal hervorgeht.

3.3 Auf die Abnahme weiterer Beweismittel kann somit verzichtet werden.

4.

Die Rekurrentin macht eine Verletzung der Planbeständigkeit geltend.

4.1 Der Gemeindestrassenplan ist nach Art. 7 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) ein Sondernutzungsplan, der als solcher den Zonenplan überlagert (VerwGE B 2022/185 vom 6. Juli 2023 Erw. 4.2.4 mit Hinweisen; B 2021/45 vom 13. Februar 2022 Erw. 2.2 mit Hinweisen). Nutzungspläne sind auf einen bestimmten Zeithorizont ausgerichtet und nach Art. 21 Abs. 2 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) zu überprüfen und allenfalls anzupassen, wenn sich die Verhältnisse derart bzw. erheblich geändert haben, so dass entgegenstehende Interessen der Rechtssicherheit und Planbeständigkeit nicht mehr überwiegen. Ein zentrales Kriterium in der Abwägung mit den Gründen, die für eine Planbeständigkeit sprechen, bildet namentlich das Alter des Nutzungsplans (VerwGE B 2021/215 vom 16. Juni 2022 Erw. 6.1). Je neuer ein Plan ist, umso mehr darf auf seine Planbeständigkeit vertraut werden. Zonenpläne etwa sind ungeachtet von Art. 21 Abs. 2 RPG nach 15 Jahren zu überarbeiten (WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 21 N 20). Art. 21 Abs. 2 RPG schliesst jedoch nicht aus, dass kleinere Anpas-



sungen der Nutzungsordnung auch dann vorgenommen werden können, wenn sich die Verhältnisse nicht oder nicht erheblich geändert haben. So müssen nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung Planungsfehler jederzeit behoben werden können und sind auch andere geringfügige nachträgliche Erweiterungen des Baugebiets zulässig, sofern dadurch die bestehende Zonenplanung lediglich in untergeordneten Punkten ergänzt wird und eine gesamthafte Überprüfung der Planung nicht erforderlich ist (Urteil des Bundesgerichtes 1A.305/2000 vom 9. Juli 2001 Erw. 4.a.aa mit Verweis auf BGE 124 II 391 Erw. 4b).

4.2 Aus dem aufgeführten Sachverhalt geht hervor, dass die Vorinstanz die B.____-strasse Nr. 0005 wie zwei andere Strassen von der Genehmigung am 20. Februar 2023 ausnehmen wollte, weshalb sie bereits am 18. Januar 2022 bzw. nur gerade vier Monate nach Beschluss der Strassenplanrevision vom 1. September 2021 und somit lange vor Genehmigung des Strassenplans am 20. Februar 2023 den entsprechenden Teilstrassenplan beschlossen und aufgelegt hatte. Zwar hat das Tiefbauamt in seiner Genehmigung sodann nicht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass auch das Teilstück der B.____-strasse von der Genehmigung ausgenommen werde, die Rekurrentin hatte davon aber gleichwohl Kenntnis, weil sie am 27. Februar 2022 ja selbst gegen den entsprechenden Teilstrassenplan Einsprache erhoben hatte. Dazu kommt, dass es sich bei der Umklassierung des bloss etwa 65 m langen Teilstücks der B.____-strasse insgesamt um eine sehr geringfügige Änderung des Gemeindestrassenplans handelt, die auch keine umfassende Neuüberprüfung des Plans erforderte.

5.

Die Rekurrentin wehrt sich gegen die Höherklassierung der Stichstrasse Nr. 0005.

5.1 Nach Art. 8 Abs. 1 StrG dienen Gemeindestrassen 1. Klasse dem örtlichen und dem überörtlichen Verkehr. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen. Gemeindestrassen 2. Klasse dienen der Groberschliessung des Baugebiets und der Erschliessung grösserer Siedlungsgebiete ausserhalb des Baugebietes. Sie stehen in der Regel dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr offen (Abs. 2). Gemeindestrassen 3. Klasse dienen der übrigen Erschliessung sowie der Land- und der Forstwirtschaft. Sie stehen dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen. Während Gemeindestrassen 1. Klasse im Wesentlichen Sammelstrassen umfassen, schliessen Gemeindestrassen 2. Klasse grössere Erschliessungsstrassen ein. Gemäss G. GERMANN, in: G. Germann (Hrsg.), Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, Art. 8 N 13 ergibt sich die Abgrenzung zur Gemeindestrasse 3. Klasse bei etwa zehn ständig bewohnten Häusern. Das Verwaltungsgericht hat präzisiert, dass im Regelfall Strassen innerhalb der Bauzone, die zehn oder mehr ständig bewohnte Wohneinheiten erschliessen, als Gemeindestrasse 2. Klasse gemäss Art. 8 Abs. 2 StrG zu betrachten sind. Nur eine solche Betrachtungsweise diene der Durchsetzung einer im ganzen Kanton ein-



heitlichen Klassifikation von Strassen (VerwGE B 2011/9 vom 7. Dezember 2011 Erw. 4.3.3). Das Gericht hat diese Praxis fünf Jahre später bestätigt und ausgeführt, dass sich die Klassierung nach Art. 8 Abs. 2 StrG in erster Linie auf die Anzahl dauernd bewohnter Wohneinheiten stütze, zumindest dann, wenn die Funktion der Strasse bzw. des Strassenabschnitts keine abweichende Beurteilung verlange. Dabei betonte es nochmals, dass diese Praxis eine rechtsgleiche Behandlung von Strassenanwohnern sowohl innerhalb, als auch ausserhalb der Bauzone in Streusiedlungsgebieten ermögliche (VerwGE B 2014/202 vom 19. Juli 2016 Erw. 3.2.1).

5.2 Vorliegend hat die Vorinstanz dargelegt, dass die aufzuklassierende Stichstrasse Nr. 0005 zwölf Wohneinheiten erschliesst, wobei weder ersichtlich noch von der Rekurrentin geltend gemacht wird, dass die konkrete Funktion der Stichstrasse eine abweichende Beurteilung verlangt bzw. dass die Anstösserinnen und Anstösser der Stichstrasse weniger Motorfahrzeuge benutzen würden als dies durchschnittlich der Fall ist. Vielmehr muss hier vom Gegenteil ausgegangen werden, da es sich beim Dorf Z.____ um eine ländliche Gemeinde handelt, das B.____-quartier noch zusätzlich abgesetzt vom Dorfzentrum liegt und nicht direkt mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen ist. Die Zuteilung der B.____-strasse Nr. 0005 als Gemeindestrasse 2. Klasse erweist sich somit im Grundsatz – und unter der Annahme der Erschliessung von zwölf Wohneinheiten – ohne Weiteres als korrekt.

6.

Die Rekurrentin rügt weiter sinngemäss die zweckmässige Abgrenzung des Teilstrassenplans und verlangt dabei insbesondere, dass am Ende der Sackgasse ein Wendeplatz klassiert werden müsse.

6.1 Gemeindestrassen werden wie gesagt nach der geplanten Zweckbestimmung in drei Klassen eingeteilt. Bereits in der «Botschaft und Entwürfe des Regierungsrates vom 28. Mai 1986 zu Strassengesetz und Grossratsbeschluss über den Strassenplan» (im Folgenden: Botschaft zum StrG) führte die Regierung aus, dass die früher noch häufig bestehenden Baulanderschliessungen mittels dienstbarkeitsrechtlich gesicherter Privatstrassen «ungeeignet» seien. Der Begriff der öffentlichen Strasse müsse deshalb so verstanden werden, dass sämtliche Erschliessungsstrassen als öffentlich gelten. So sollten selbst die Anlagen zur Feinerschliessung ausdrücklich öffentlich sein (Botschaft zum StrG, in: ABI 1986, S. 1619; s. dazu auch G. GERMANN, a.a.O. Art. 1 N 3, wonach Bauland künftig nicht mehr durch Privatstrassen erschlossen werden darf; BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.2 f., BDE Nr. 27/2021 vom 22. April 2021 Erw. 7.1 jeweils mit Hinweisen).

6.2 Nur die Hauszugänge und -zufahrten auf dem Baugrundstück selbst zählen nicht mehr zur eben beschriebenen Feinerschliessung (Botschaft zum StrG, in: ABI 1986, S. 1619; GVP 2011 Nr. 21). Aufgrund der Tatsache, dass dort der Verkehr innerhalb eines einzigen



Privatgrundstücks stattfindet, besteht in der Regel keine Notwendigkeit an einer Öffentlicherklärung der internen Erschliessung (Hauszufahrt). Bei solchen Hauszufahrten handelt es sich um klassische Privatstrassen, die lediglich Einzelinteressen dienen und bei denen das Verfügungsrecht über sie ausschliesslich beim privaten Eigentümer liegt (Botschaft zum StrG, in: ABl 1986, S. 1619 f.). Solche internen Grundstückzufahrten werden deshalb regelmässig nach der VSS-Norm 40 050 («Grundstückzufahrten») beurteilt (vgl. dazu auch VerwGE B 2018/246 vom 8. Juli 2019 Erw. 4.2; BDE Nr. 27/2021 vom 22. April 2021 Erw. 7.2 mit Hinweisen). Genau so wird in Kapitel A, Ziff. 1, der VSS-Norm 40 050 auch deren Geltungsbereich definiert: «Diese Norm gilt für Grundstückzufahrten. Als Grundstückzufahrt wird eine für die Benützung mit Strassenfahrzeugen bestimmte Verbindung (private Ein- und Ausfahrt) zwischen einer öffentlichen, vortrittsberechtigten Strasse und einem anliegenden Grundstück mit kleinem Verkehrsaufkommen verstanden».

6.3 Entsprechend der geschilderten Praxis ist eine Zufahrt, die – wenn auch nur teilweise – über ein Drittgrundstück verläuft, um ein Baugrundstück strassenmässig zu erschliessen, keine blosse Hauszufahrt mehr. Bei einer solchen Strasse handelt es sich bereits um eine Feinerschliessungsanlage (BDE Nr. 96/2020 vom 13. Oktober 2020 Erw. 5.1.2 f., BDE Nr. 27/2021 vom 22. April 2021 Erw. 7.3 jeweils mit Hinweisen), womit ihr Bestand auch als im öffentlichen Interesse liegend zu betrachten ist. Eine solche Strasse ist nach der st.gal. lischen Regelung von Art. 8 Abs. 3 StrG zwingend zu klassieren, also öffentlich zu erklären (vgl. dazu auch VerwGE B 2022/173 vom 12. Juli 2023 Erw. 10, wonach in der Regel nur dann keine Notwendigkeit an einer Öffentlicherklärung der internen Hauszufahrt besteht, wenn der Verkehr innerhalb eines einzigen Privatgrundstücks stattfindet sowie das VerwGE B 2021/45 vom 13. Februar 2022 Erw. 3.2.2, in welchem festgehalten wird, dass eine [private] Zufahrt als Gemeindestrasse dritter Klasse öffentlich zu erklären ist, wenn sie über ein Drittgrundstück führt).

6.4 Die B.____-strasse Nr. 0005 dient strassenmässig den Grundstücke Nrn. 0006, 0012, 0008, 0010, 0009 und 0012, wobei die klassierte Fläche nur an die ersten vier anstösst. Die verkehrsmässige Erschliessung der Grundstücke Nrn. 0009 und 0012 erfolgt über Drittgrundstücke, ohne dass die entsprechende Feinerschliessungsanlage klassiert wäre. Dazu kommt, dass auch die Tiefgaragenzufahrt des Grundstücks Nr. 0006 ohne Klassierung über das Drittgrundstück Nr. 0004B führt. Daraus folgt, dass mit der B.____-strasse Nr. 0005 nach den vorstehenden Erwägungen für diese Grundstücke keine hinreichende strassenmässige Erschliessung erreicht wird. Dies führt einerseits dazu, dass die rechtlich sichergestellte Erschliessung durch die B.____-strasse Nr. 0005 somit bedeutend weniger Wohneinheiten dient. Selbst wenn dies allenfalls noch im Ermessen der Gemeinde liegen würde, ergibt sich dadurch andererseits, dass der Teilstrassenplan hinsichtlich des Perimeters unzweckmässig ist. Der Perimeter eines Teilstrassenplans hat – zumindest in Fällen wie dem Vorliegenden, der



bloss eine Stichstrasse mit kleinem Einzugsgebiet umfasst – so abgegrenzt zu sein, dass anschliessend der gesamte Strassenzug richtig klassiert ist (vgl. BDE Nr. 27/2021 vom 22. April 2021 Erw. 8.5). Dies wird durch den angefochtenen Teilstrassenplan nicht erreicht, weshalb dieser unzumutbar und deshalb aufzuheben ist. Demgegenüber wäre es unnötig, dass mit der Aufklassierung auch ein Wendepunkt klassiert wird: Bei der B.____-strasse handelt es sich um einen typischen Zufahrtsweg nach der einschlägigen Richtlinie VSS-Norm 40 045, nach der kein Wendepunkt nötig ist.

7.

Da der Strassenplan wie gesagt ein Sondernutzungsplan ist, sind in diesem Planverfahren auch die Koordinationsgrundsätze zu beachten und die für die Verkehrssicherheit notwendigen Sichtzonen bereits beim Erlass des Teilstrassenplans oder Strassenbauprojekts festzulegen (VerwGE B 2019/244 vom 3. Mai 2020 Erw. 5.2 sowie VerwGE 2022/185, 186, 189, 190 vom 6. Juli 2023 Erw. 4.2.4 mit Hinweisen). Dies gilt vorliegend für die einzelnen Hauszufahrten wie auch für den Einlenker in die B.____-strasse Nr. 0002. Da der Teilstrassenplan aber bereits aus anderen Gründen aufzuheben ist, muss nicht weiter nachgegangen werden, ob die für die Verkehrssicherheit notwendigen Sichtzonen vorhanden sind bzw. noch festzulegen wären. Demgegenüber ist klar, dass das Planverfahren nicht auch noch mit einem Verfahren betreffend Verkehrsanordnungen zu koordinieren ist. Wie dem schlüssigen Bericht der Kantonspolizei zu entnehmen ist, muss die Stichstrasse Nr. 0005 nicht als Sackgasse signalisiert werden, da die Sackgasse in einem abgelegenen Aussenquartier mitten in der Landwirtschaftszone von einer Quartierstrasse abzweigt, die ihrerseits abseits vom Durchgangsverkehr liegt. Somit ist hier kaum mit Fehl- und Suchfahrten zu rechnen. Dazu kommt, dass die Stichstrasse recht breit, gerade und gut einsehbar ist, so dass sich hier auch keine gefährliche Rückwärtsmanöver ereignen.

8.

Zusammenfassend ergibt sich, dass mit der aufklassierten Strasse Nr. 0005 nicht alle der geltend gemachten zwölf Wohneinheiten strassenmässig erschlossen werden können und entsprechend nicht der gesamte Strassenzug richtig klassiert wird. Somit erweist sich der Perimeter des Teilstrassenplans als unzumutbar. Entsprechend ist der Rekurs gutzuheissen und der Teilstrassenplan «B.____-strasse Nr. 0005; Umklassierung in Gemeindestrasse 2. Klasse», der Gesamtentscheid vom 21. Juni 2023, der Einspracheentscheid vom 25. April 2023 und die Genehmigung des Tiefbauamtes vom 15. Juni 2023 aufzuheben sind.

9.

9.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die



amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z.____ aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

9.2 Der vom Rechtsvertreter der Rekurrentin am 17. Juli 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

10.

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

10.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

10.2 Die Rekurrentin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen. Dazu kommen die beantragten vier Prozent Barauslagen (Art. 28^{bis} HonO) und die begründete Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO). Die Entschädigung ist von der Politischen Gemeinde Z.____ zu bezahlen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____ wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

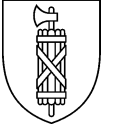
b) Der Teilstrassenplan «B.____-strasse Nr. 0005; Umklassierung in Gemeindestrasse 2. Klasse», der Gesamtentscheid vom 21. Juni 2023, der Einspracheentscheid vom 25. April 2023 und die Genehmigung des Tiefbauamtes vom 15. Juni 2023 werden aufgehoben.

2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

b) Der am 17. Juli 2023 von Urs Pfister, Gossau, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.



Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt A.____ ausseramtlich mit Fr. 2'860.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann nach Art. 59^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) beim Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen, Webergasse 8, 9001 St.Gallen, innert vierzehn Tagen seit Eröffnung Beschwerde erhoben werden.